Deutscher Bundestag **Drucksache 19/10176**
19. Wahlperiode 15.05.2019

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ottmar von Holtz, Margarete Bause, Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Kai Gehring, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Dr. Tobias Lindner, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

50 Jahre Entwicklungshelfer-Gesetz

Das deutsche Entwicklungshelfer-Gesetz (EhfG) (www.gesetze-im-internet.de/ehfg/BJNR005490969.html) definiert seit 1969 den Begriff des Entwicklungshelfers als Person, „die in Entwicklungsländern ohne Erwerbsabsicht einen mindestens einjährigen Dienst leistet, um in partnerschaftlicher Zusammenarbeit zum Fortschritt dieser Länder beizutragen“ (www.bmz.de/de/service/glossar/E/ehfg.html). Das Gesetz bestimmt die Voraussetzungen für die staatliche Anerkennung und Förderung der Träger des Entwicklungsdienstes. Darüber hinaus gibt es die Rahmenbedingungen für die Dienstverträge mit den Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern (EH) vor und regelt deren soziale Absicherung.

Das Gesetz steht seit Jahren in der Kritik; zum einen wegen seines Namens, der der heutigen Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) nicht mehr gerecht wird, und zum anderen aufgrund der andauernden schwierigen Integration des EH-Instruments in die Technische Zusammenarbeit (TZ). Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) hat das Instrument EH in zwei konsekutiven Studien (2015 und 2016) überprüft. Vor dem Hintergrund seiner Studien räumte das DEval dem Instrument EH eine große Bedeutung ein und empfahl die Integration in der Projektplanung und -durchführung zu verbessern (www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2015_DEval_Evaluierung%20EntwicklungshelferInnen.pdf).

EH können in Deutschland nur von sieben anerkannten Organisationen entsandt werden: Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH), die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Dienste in Übersee gGmbH, Christliche Fachkräfte International (CFI), EIRENE, Weltfriedensdienst und das Forum Ziviler Friedensdienst (forum ZFD). Die sieben Organisationen haben sich 1993 in der Arbeitsgemeinschaft der Entwicklungsdienste (AGdD) zusammengeschlossen. Jährlich entsenden sie etwa 1 500 Personen unter dem Entwicklungshelfer-Gesetz.

Die GIZ ist seit 2010 als Nachfolgerin des Deutschen Entwicklungsdienstes der einzige staatliche Träger. Die rechtlichen Grundlagen für die Leistungen der EH in der GIZ setzen sich aus dem Entwicklungshelfer-Gesetz, Auflagen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und Regelungen innerhalb der GIZ zusammen. Die Interessenvertretung der EH innerhalb der GIZ setzt sich nach den Fragestellern vorliegenden Informationen für eine Erweiterung der Leistungen ein. Dennoch unterscheiden sich die Leistungspakete der EHs und der GIZ-Auslandsmitarbeiter (AMA) voneinander. EHs haben keine Möglichkeit, Eltern(teil)zeit zu nehmen und haben keinen Anspruch

auf Elterngeld. Zudem erhalten die mitausreisenden nichtverheiraten Lebenspartner oder Lebenspartnerinnen keine Leistungen, die für verheiratete Paare vorgesehen sind.

EH sollen gemäß der Wirkungslogik des Instruments unabhängige Beratung im Dienste zivilgesellschaftlicher Organisationen oder lokaler Akteure leisten. Jedoch sind integrierte EH heute oftmals primär auf die Ziele des Vorhabens gerichtet. Das Spannungsfeld zwischen „bottum up" und „top down" in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit wird in den DEval-Evaluationen verdeutlicht: Die Aufgabe der EH, eng mit den lokalen Akteuren und zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenzuarbeiten, wird dadurch konterkariert, dass die Vorhaben der technischen Zusammenarbeit in der Regel regierungsnah angelegt sind. Die Einbindung der EH-Stellen in die Projektziele der GIZ-Vorhaben erzeugt ein Gefälle zwischen den entsandten Auslandsmitarbeiterinnen und EH. Dieser Umstand führt immer wieder zu Unmut bei den EH, da sie bei gleicher Arbeit und Verantwortung nicht entsprechend der AMA entlohnt werden. Des Weiteren werden EH innerhalb der GIZ keine gleichen Karrierechancen geboten, da sie als externe Angestellte gelten.

Die DEval-Studie zur Integration der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit von 2016 betrachtete die Instrumente und Dienstleistungen der Technischen Zusammenarbeit – darunter das Personalinstrument EH – aus der Perspektive ihrer Integration in den Kanon der Instrumente der staatlichen TZ und ihrer Wirksamkeit (www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2016_DEval_TZ-Bericht_final.pdf). Das Instrumentenset sei in der Theorie gut integriert, wobei dies nicht ausreichend in der Praxis umgesetzt würde. Die Studie spricht Handlungsempfehlungen für das BMZ und die GIZ aus. Unter anderem wird eine verbesserte Projektplatzprüfung der EH-Stellen empfohlen sowie eine erhöhte Flexibilität der Planungsstruktur und des Instrumentenmix sowie Instrumentenalternativen für die GIZ angeregt. Des Weiteren müssten die Auftragsverantwortlichen (AV) der Vorhaben sowie die Partnerorganisationen (PO) besser über die Funktions- und Wirkungsweise der EHs aufgeklärt werden, denn bisher scheint die Quotierung des Instruments EH für die Schaffung von EH-Stellen ausschlaggebend zu sein.

Das BMZ ging in Stellungnahmen (www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/erfolg_und_kontrolle/BMZ-Stellungnahme_zum_DEval-Evaluierungsbericht_Entwicklungshelferinnen_und_Entwicklungshelfer_ein_Personalinstrument_der_deutschen_Entwicklungszusammenarbeit.pdf und www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/erfolg_und_kontrolle/BMZ_Stellungnahme_DEval-Bericht_TZ-Integration.pdf) auf die Empfehlungen der beiden Studien ein und gab an, dass es die Empfehlungen weitestgehend zügig umsetzen werde.

Der 50. Jahrestag des Entwicklungshelfer-Gesetzes ist ein guter Zeitpunkt für eine Zwischenbilanz des EhfG und der Wirkung und Integration von EH.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welches Fazit zieht die Bundesregierung nach 50 Jahren Entwicklungshelfer-Gesetz?

   a) Welche Maßnahmen bzw. Verbesserungen sind aus Sicht der Bundesregierung nötig, und wann sollen diese umgesetzt werden (bitte genauen Zeitplan angeben)?

   b) Wie beurteilt und bewertet die Bundesregierung den EH-Einsatz aktuell vor dem Hintergrund, dass sich das Verständnis vom Begriff der „Entwicklung" und der Entwicklungszusammenarbeit in den vergangenen 50 Jahren bei den Entwicklungsdiensten verändert hat, und was sind aus heutiger Sicht die wichtigsten Schwerpunkte und Veränderungen dieses Instruments?

2. Wie hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Anzahl der EH-Entsendungen in den letzten zehn Jahren quantitativ entwickelt (2009 bis 2018, Stichdatum 31. Dezember 2018; bitte sowohl nach EH-Zahl als EH-Jahren differenzieren sowie die Darstellung in Zahlen unterteilen und differenzieren für den DED bzw. GIZ sowie für Nichtregierungsorganisationen und diese Entwicklung auch in Hinblick auf Entwicklungsperspektive aus politischer Sicht erläutern und bewerten)?
3. In welchen Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit werden EH nach Kenntnis der Bundesregierung eingesetzt (bitte jeweils Zahlen der letzten fünf Jahre angeben)?
4. Wie viele EH-Einsätze wurden nach Kenntnis der Bundesregierung seit Einführung der Option aus Studien- und Fachkräftefonds (SFF) finanziert (bitte nach Projekt und Jahren auflisten), und wie bewertet die Bundesregierung diese Veränderung?
5. Inwieweit wird die Schulung zu den Spezifika der Instrumente für GIZ-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Kenntnis der Bundesregierung kontinuierlich durchgeführt?
6. Inwieweit wurde nach Kenntnis der Bundesregierung das Verfahren der Projektplatzprüfung verändert, und inwieweit werden größere Programme, höhere Interventionsebenen oder Netzwerke beachtet?
7. Was beinhaltet nach Kenntnis der Bundesregierung die „Rückkehrerarbeit“ aus allen Personalentsendungen bzw. -programmen, und wie wird sie von den rückkehrenden EH bewertet?
8. Inwieweit wurde nach Kenntnis der Bundesregierung die bislang vorgegebene quantitative Zielvereinbarung mit der GIZ zur systemischen Einbindung von EH im Auftragsverfahren zur Verbesserung der Wirksamkeit im „Mehrebenen-Ansatz“ von Programmen durch qualitative Zielvereinbarung bereits ersetzt?
9. Inwieweit werden die durch die Evaluierungen gelieferten Hinweise auf einen Zielkonflikt zwischen den Anforderungen des TZ-Programms, in das ein EH im Rahmen des Auftragsverfahrens integriert ist, sowie den Bedarfen der EH-Partnerorganisation im Entwicklungsland nach Kenntnis der Bundesregierung in den Programmplanungen berücksichtigt?
10. Wie wurden die AV und Partnerorganisationen nach Kenntnis der Bundesregierung seit der DEval-Studie 2016 über das EH-Instrument aufgeklärt, und inwieweit hat sich diese Aufklärung auf die Schaffung von neuen EH-Stellen ausgewirkt?
11. Wie wurde die Vorgabe bei der Fusion von DED, GTZ und InWEnt 2010, dass die von diesen Organisationen angewandten Instrumente nicht nur beibehalten, sondern auch ausgebaut werden sollen, in Hinblick auf die EH-Entsendung von der GIZ eingehalten und vom BMZ nachgehalten?
    a) Wie, und warum wurden diese Vorgaben bei der GIZ nicht eingehalten?
    b) Was sind aktuell die politischen Vorgaben des BMZ zur EH-Entsendung an die GIZ?
12. Was ist die erwünschte Entwicklung der EH-Zahlen, insbesondere für die Entsendung innerhalb der GIZ, in den nächsten Jahren aus Sicht des BMZ vor dem Hintergrund der bereits erwähnten DEval-Evaluierung, in der es heißt, dass EH in der staatlichen EZ ihr höheres Wirkungspotential nur eingeschränkt realisieren können („In der veränderten Konstellation nach der Fusion von GTZ, DED und InWEnt bewegen sie sich im Spannungsverhältnis zwischen den Ansprüchen des Programms, in das sie formal und inhaltlich integriert sind, und dem Bedarf ihrer jeweiligen Partnerorganisation.“)?

13. Was sind aus Sicht des BMZ die Gründe dafür, dass die GIZ ein geeigneter Träger für den spezifischen Einsatz von EH ist?

14. Wie kann die EH-Entsendung im Rahmen der staatlichen EZ künftig besser finanziert werden, angesichts der Tatsache, dass die EH-Entsendung in den Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit (TZ) integriert werden soll, aber häufig nicht entsprechend im Finanzrahmen der Vorhaben berücksichtigt wird?

    a) Sind separate Finanzierungsmöglichkeiten für die EH-Entsendung denkbar?

    b) Werden sie angewandt?

15. Wie verlief

    a) die zahlenmäßige Entwicklung der Entsendung von integrierten Experten über die Arbeitsgemeinschaft CIM und

    b) die praxisorientierte Langzeitfortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern in Deutschland, die International Leadership Trainings (ILT) (früher über die Carl Duisberg Gesellschaft und der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung, später durch InWEnt) in den letzten zehn Jahren (2009 bis 2018) (bitte separate Zahlen für Integrierte Experten und für Fach- und Führungskräfte aus Entwicklungsländern in Deutschland angeben)?

    c) Wie beurteilt und bewertet die Bundesregierung diese Entwicklungen?

16. Beabsichtigt die Bundesregierung, Instrumente wie bei berufspraktischen Aufenthalten von Fach- und Führungskräften auch aus Entwicklungsländern, wie sie seinerzeit durch die ILTs realisiert wurden, wieder zu beleben und entsprechend neue Programme als Möglichkeit für Praxisaufenthalte in Deutschland aufzunehmen?

17. Treffen den Fragestellern vorliegende Informationen zu, dass das BMZ seit 2018 ohne vorherige Vorankündigung die EH-Entsendungen in Rahmen der Vorhaben der Organisationen EIRENE und WFD abgelehnt hat?

18. Was hat die Bundesregierung bisher unternommen, und was plant sie zukünftig, um wie im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom Februar 2018 vereinbart „zivilgesellschaftliches Engagement zu stärken und Austauschprogramme weiter auszubauen“?

19. Inwieweit bewertet die Bundesregierung die EH als Instrument als wichtigen Bestandteil der EZ in Zeiten von weltweit zunehmend eingeschränkten Handlungsspielraums für die Zivilgesellschaft (shrinking space), und welche konkreten Erfolge konnten erzielt werden?

20. Mit welchen konkreten Maßnahmen hat die Bundesregierung im Kontext der Umsetzung der SDGs die Rolle der Zivilgesellschaft mit welchen Ergebnissen gestärkt, wie es unter anderem in der Zivilgesellschaftsstrategie des BMZ und im gemeinsamen BMZ-VENRO-Papier vom Oktober 2017 vereinbart ist?

21. Inwiefern sieht die Bundesregierung den Einsatz und die Entsendung von EH als Teil der Zivilgesellschaftsstrategie des BMZ?

22. Inwiefern teilt die Bundesregierung die Ansicht, dass durch die Einbindung der EH in staatliche TZ-Programme es schwieriger geworden ist, zivilgesellschaftliche Organisationen auf deren Wunsch hin in Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu beraten und unterstützen?

23. Ist die Bundesregierung bereit, ein zivilgesellschaftlich getragenes, innovatives Fachkräfte-Austauschprogramm für zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Norden und Süden finanziell zu unterstützen – so wie es der DED-Freundeskreis vorschlägt (www.ded-freundeskreis.de/mediapool/133/1339836/data/Bestandsaufnahme_internationaler_Programme_f_r_Entsendung_und_Austausch_engagiert.pdf) und wie es für junge Menschen im ASA-Süd-Nord-Programm seit über 30 Jahren und im Lerndienst „weltwärts“ seit über zehn Jahren erfolgreich praktiziert wird?
24. Beabsichtigt die Bundesregierung eine Novellierung des Entwicklungshelfer-Gesetzes, bei dem u. a. der Namen geändert werden könnte, um dem in Frage 1 angesprochenen veränderten Verständnis der Begriffe „Entwicklung“ und „Hilfe“ gerecht zu werden (beispielsweise „Gesetz für Mitarbeitende in der partnerschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit“)?
25. Beabsichtig die Bundesregierung eine Änderung oder Anpassung der Leistungen für EH, wodurch den EH Eltern(teil)zeit und Elterngeld ermöglicht werden?
26. Inwieweit setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass nichtverheiratete Paare, die über das EH-Gesetz entsendet werden, gleiche Leistungen erhalten, wie ihre verheirateten Pendants?
27. Welche Compliance und Integritätsvorgaben gelten nach Kenntnis der Bundesregierung für EH, und wie werden deren Einhaltung geprüft und evaluiert?
28. Welche konkreten Schritte wird das BMZ künftig unternehmen, um das bereits angepasste Leitbild für EH nochmal zu ändern?
29. Wie soll dabei konkret dem Bedarf an Professionalisierung und den gestiegenen Anforderungen an EHs Rechnung getragen werden?

Berlin, den 7. Mai 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333